

B. (n° 3)

c.

FIDA

126^e session

Jugement n° 3995

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre le Fonds international de développement agricole (FIDA), formée par M. F. B. le 10 décembre 2015 et régularisée le 19 mars 2016, la réponse du FIDA du 2 août, la réplique du requérant du 11 octobre 2016 et la duplique du FIDA du 1^{er} février 2017;

Vu les documents transmis par le FIDA, à la demande du Tribunal, le 4 octobre 2017, en complément d’instruction, les commentaires du requérant sur ces documents du 6 novembre et les observations finales du FIDA sur ces commentaires du 5 décembre 2017;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n’ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d’où ressortent les faits suivants :

Le requérant conteste les mesures prises par le FIDA à l’issue de l’enquête menée sur ses allégations de harcèlement.

Le 14 mars 2013, le requérant déposa une plainte pour harcèlement contre deux de ses supérieurs hiérarchiques, M. S. et M. D. B. Au mois d’août, il fut transféré dans une autre unité et, en décembre 2013, M. S. prit sa retraite.

Le 5 mai 2014, le requérant fut informé des résultats de l'enquête qui avait été menée par le Bureau de l'audit et de la surveillance (AUO selon son sigle anglais) et qui concluait à l'absence de harcèlement, nonobstant une conduite parfois inappropriée des supérieurs hiérarchiques mis en cause. Les conclusions de l'AUO furent transmises à la Commission des sanctions afin qu'elle détermine si la conduite incriminée était passible d'une quelconque mesure corrective ou disciplinaire. Par mémorandum du 23 juin, la directrice du Bureau de la déontologie informa le requérant que, sur recommandation de cette commission, le Président du FIDA avait décidé d'infliger un blâme à ses deux anciens supérieurs.

Le 2 août 2014, le requérant, qui souhaitait contester les résultats de l'enquête, présenta une demande de conciliation en vertu du paragraphe 10.18 du chapitre 10 du Manuel des procédures relatives aux ressources humaines et demanda communication du rapport de l'AUO. Faute d'accord entre le requérant et l'administration, la procédure de conciliation échoua.

Le requérant saisit la Commission paritaire de recours le 31 mars 2015. Il demanda l'annulation de la «décision» du 23 juin 2014, la communication des éléments de preuve recueillis lors de l'enquête, y compris le rapport de l'AUO, la réparation du tort moral qu'il estimait avoir subi et l'octroi de dépens.

Dans son rapport du 15 juillet 2015, la Commission paritaire de recours considéra que la procédure d'enquête et les sanctions disciplinaires prises à l'encontre des anciens supérieurs hiérarchiques du requérant étaient conformes aux règles et procédures en vigueur et recommanda le rejet du recours. Par une lettre du 11 septembre 2015, qui constitue la décision attaquée, le requérant fut informé de la décision du Président du FIDA de suivre cette recommandation.

Le requérant saisit le Tribunal le 10 décembre 2015 aux fins d'obtenir l'annulation de la décision attaquée, la communication des pièces de la procédure d'enquête, le paiement de dommages-intérêts pour le préjudice qu'il estime avoir subi, évalués à 80 000 euros, et le versement d'une somme de 8 000 euros à titre de dépens pour les recours administratifs et contentieux.

Le FIDA, quant à lui, demande au Tribunal de rejeter la requête comme infondée.

Dans le cadre d'un examen préalable de l'affaire, le Tribunal a demandé au FIDA, en application de l'article 11 de son Règlement, de fournir les rapports établis par l'AUO à l'issue de l'enquête menée à l'égard des deux supérieurs hiérarchiques du requérant. Il lui a ordonné de produire une version caviardée de ces rapports dans laquelle les noms et les passages pouvant remettre en cause la protection de l'identité des témoins avaient été occultés. Une fois ces rapports reçus, le Tribunal les a transmis au requérant en l'invitant à formuler, s'il le souhaitait, des commentaires à leur sujet, ce que l'intéressé a fait. Le FIDA a clos la procédure en déposant des observations finales sur ces commentaires.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant attaque la décision du 11 septembre 2015 par laquelle le Président du FIDA a rejeté son recours visant à contester les résultats de l'enquête menée afin d'instruire la plainte pour harcèlement qu'il avait déposée, le 14 mars 2013, à l'encontre du directeur de la division dont il relevait alors, M. S., et de son superviseur direct au sein de celle-ci, M. D. B.

2. À l'appui de sa requête, le requérant soutient d'abord que la procédure selon laquelle a été examiné son recours interne était entachée de multiples irrégularités.

Le Tribunal ne peut que constater que l'argumentation présentée par l'intéressé à cet égard est en grande partie fondée.

3. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que la formation de la Commission paritaire de recours ayant statué sur le recours du requérant était irrégulièrement composée.

Certes, c'est à tort que l'intéressé soutient que la composition de cette formation aurait dû répondre aux règles fixées par l'actuel article 9.1 du Règlement du personnel, ce qui eût notamment impliqué que la présidence en soit confiée, comme le prévoit cette disposition, à

un juriste extérieur à l'organisation. Le bulletin du Président PB/2011/09 du 15 décembre 2011, en vertu duquel a été promulgué ledit règlement, prévoyait en effet, à l'alinéa c) de son paragraphe 8, que, dans l'attente de l'édiction du futur chapitre 9 des Règlements d'application, devant traiter de la résolution des différends, la procédure de recours interne restait régie, à titre transitoire, par les prescriptions du chapitre 10 de l'ancien Manuel des procédures relatives aux ressources humaines. Or, il ressort du dossier que le chapitre 9 susmentionné des Règlements d'application n'est entré en vigueur que le 28 décembre 2016, de sorte que, comme le soutient le Fonds à juste titre, l'article 9.1 du Règlement du personnel n'était pas applicable dans la présente espèce.

Mais le requérant est en revanche fondé à faire valoir, à titre subsidiaire, que les règles relatives à la composition de la Commission paritaire de recours prévues au paragraphe 10.23.3 du Manuel des procédures relatives aux ressources humaines n'ont pas été respectées. Il ressort en effet des mentions figurant dans le rapport de la Commission paritaire de recours du 15 juillet 2015 que l'un des deux membres appelés, selon les dispositions dudit paragraphe, à siéger au sein de la formation de cet organe devant connaître d'un recours, aux côtés du président de celle-ci, avait été remplacé par le secrétaire de la Commission. Or, ce dernier n'avait nullement qualité pour participer ainsi aux délibérations de cette instance en lieu et place d'un de ses membres et le Tribunal relève d'ailleurs que le défendeur ne fournit, dans ses écritures, aucun élément de nature à expliquer cette anomalie. Le moyen ainsi soulevé est donc incontestablement fondé.

4. En deuxième lieu, le requérant est également fondé à soutenir que la recommandation formulée par la Commission paritaire de recours était insuffisamment motivée.

Pour conclure qu'il y avait lieu de proposer au Président du FIDA de rejeter le recours du requérant, la Commission s'est en effet bornée à relever dans son rapport, dont l'extrême brièveté ne peut du reste manquer de surprendre en elle-même, qu'«[e]n examinant la documentation produite tant par l'auteur du recours que par le défendeur, la formation [de la Commission] a conclu que la conduite de l'enquête et les sanctions

disciplinaires liées [au] recours ont été estimées conformes aux règles et procédures du FIDA»*.

Une motivation d'un tel laconisme, qui ne permet notamment au requérant, en l'absence de toute mention d'une considération de droit ou de fait précise, ni de vérifier que chacun des moyens présentés à l'appui de son recours a bien été dûment examiné par la Commission, ni de critiquer utilement le bien-fondé de la recommandation émise par cet organe, ne satisfait manifestement pas aux exigences minimales requises pour respecter le droit de l'intéressé au bénéfice d'une procédure de recours équitable (voir, pour un cas d'espèce comparable, le jugement 1317, au considérant 33).

L'argument, invoqué par le défendeur, selon lequel les dispositions du chapitre 10 du Manuel précité n'imposent à la Commission paritaire de recours aucune obligation de fond ou de forme quant à la teneur de ses rapports, est sans pertinence, car on ne saurait déduire du silence des textes en la matière que cette commission serait en droit d'émettre des recommandations motivées de façon grossièrement lacunaire au mépris des garanties reconnues à tout fonctionnaire.

Le vice affectant ainsi le rapport de la Commission entache bien entendu d'irrégularité la décision prise sur la recommandation de cette instance.

5. En troisième lieu, le Tribunal estime que c'est à tort que le FIDA avait refusé de faire droit à la demande du requérant tendant à la communication des rapports établis par l'AUO à l'issue de l'enquête menée à l'égard des deux supérieurs hiérarchiques visés dans sa plainte.

Il résulte en effet d'une jurisprudence constante du Tribunal qu'un fonctionnaire est, en règle générale, en droit d'avoir connaissance de toutes les pièces sur lesquelles l'autorité compétente est appelée à se fonder pour prendre une décision le concernant (voir, par exemple, les jugements 2229, au considérant 3 b), 2700, au considérant 6, 3214, au considérant 24, ou 3295, au considérant 13). Il en découle, en particulier, qu'une organisation est tenue de communiquer au fonctionnaire ayant

* Traduction du greffe.

déposé une plainte pour harcèlement le rapport élaboré à l'issue de l'enquête diligentée en vue d'instruire cette plainte (voir, notamment, les jugements 3347, aux considérants 19 à 21, et 3831, au considérant 17).

Sans doute cette obligation de communication doit-elle se concilier avec le respect de l'exigence de confidentialité de certains éléments de l'enquête, et notamment des témoignages recueillis au cours de cette dernière. Ainsi que l'a également affirmé la jurisprudence du Tribunal, une telle exigence peut en effet s'imposer, en vue notamment de garantir la protection et la liberté d'expression des témoins (voir, en particulier, le jugement 3732, au considérant 6, ainsi que le jugement 3640, aux considérants 19 et 20) et la confidentialité de certaines données de l'enquête était en l'occurrence expressément requise en vertu des dispositions prévues, à cet égard, par la section 4 de l'annexe I au bulletin du Président PB/2007/02 du 21 février 2007, relative aux procédures d'enquête.

C'est pourquoi le Tribunal, après avoir procédé à un examen *in camera* des rapports d'enquête produits à sa demande par le Fonds, a estimé que, s'il y avait lieu d'en ordonner la communication au requérant, ceux-ci devraient être préalablement caviardés en vue d'y occulter les mentions et passages susceptibles de révéler l'identité des témoins. Ces mêmes considérations conduiront d'ailleurs le Tribunal à rejeter la demande de l'intéressé tendant à la communication de l'ensemble des pièces de la procédure d'enquête, car, outre que la production de celles-ci serait d'une faible utilité à ce stade de la procédure, elle risquerait de révéler certaines informations légitimement destinées à demeurer confidentielles.

Mais il n'en demeure pas moins qu'en refusant de communiquer au requérant les rapports de l'AUO au cours de la procédure de recours interne, alors qu'il lui aurait appartenu de le faire sous la forme expurgée ci-dessus décrite, le FIDA a illégalement privé celui-ci de la possibilité de contester utilement les conclusions de l'enquête litigieuse. En outre, le fait, mis en avant par le défendeur, que l'intéressé avait été rendu destinataire par courriel, le 5 mai 2014, d'un résumé de ces conclusions ne saurait suffire, au vu du texte de ce courriel, à remédier à l'absence de transmission des rapports d'enquête eux-mêmes.

Enfin, la circonstance que le requérant ait finalement pu obtenir communication de ces rapports dans le cadre de la présente instance juridictionnelle n'est pas de nature, en l'espèce, à régulariser le vice ayant ainsi entaché la procédure de recours interne. Si la jurisprudence du Tribunal admet certes que le défaut de communication d'une pièce puisse être corrigé, dans certains cas, lorsqu'il y est remédié ultérieurement, y compris à l'occasion de la procédure suivie devant lui (voir, par exemple, le jugement 3117, au considérant 11), une telle régularisation ne saurait en effet être admise dans l'hypothèse où le document en cause revêt, comme c'est le cas en l'espèce, une importance essentielle au regard de l'objet du litige (voir les jugements 2315, au considérant 27, 3490, au considérant 33, ou 3831, précité, aux considérants 16, 17 et 29).

6. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la décision du 11 septembre 2015 doit être annulée comme intervenue, à un triple titre, au terme d'une procédure de recours interne irrégulière.

Il y aurait normalement lieu, pour le Tribunal, à ce stade de ses constatations, de renvoyer l'affaire devant le FIDA afin que cette procédure soit reprise dans les formes régulières. Compte tenu du temps écoulé depuis les faits et dans la mesure notamment où, comme il a été dit, le requérant a désormais reçu communication des rapports d'enquête, ce qui lui a permis de présenter ses observations à leur sujet, le Tribunal estime cependant plus approprié, dans les circonstances particulières de l'espèce, de traiter directement le fond du litige.

7. Examinant l'argumentation de la requête articulée à cet égard, le Tribunal n'y trouve nullement matière à infirmer les conclusions de l'enquête de l'AUO selon lesquelles le harcèlement allégué par le requérant n'était pas établi.

Contrairement à ce que soutient l'intéressé, cette enquête a été conduite dans le respect du principe du contradictoire. De fait, il ressort du dossier, en particulier, que le requérant a été entendu à deux reprises au cours de celle-ci et qu'il a été informé, lors du second entretien, de la substance des témoignages et des autres éléments de preuve recueillis

par l'AUO allant à l'encontre de la reconnaissance du harcèlement allégué, ce qui l'a ainsi mis à même de les contester.

Dans ces conditions, les conclusions auxquelles a abouti l'enquête litigieuse ne sauraient en l'occurrence être remises en cause. En vertu d'une jurisprudence bien établie, il n'appartient en effet au Tribunal de réexaminer les constatations de fait ou l'évaluation des preuves auxquelles s'est livré un organe d'enquête interne que dans le cas où celles-ci seraient entachées d'une erreur manifeste (voir, par exemple, les jugements 3593, au considérant 12, 3682, au considérant 8, ou 3831, précité, au considérant 28). Or, en l'espèce, l'enquête de l'AUO a, au vu des rapports versés au dossier, été menée, en ce qui la concerne, avec rigueur et compétence et les observations du requérant produites en réponse à la communication de ceux-ci ne sont aucunement de nature à établir que les résultats de cette enquête procèderaient d'une telle erreur manifeste.

8. Mais le Tribunal relève que, si l'enquête de l'AUO a certes conduit à conclure que le comportement des responsables administratifs visés dans la plainte du requérant ne pouvait être qualifié de harcèlement, elle n'en a pas moins mis en évidence que ceux-ci avaient commis, à l'égard de l'intéressé, des agissements inappropriés portant atteinte, pour certains, à sa dignité.

Il ressort ainsi des résultats de cette enquête que M. S. s'était comporté de façon inadmissible vis-à-vis du requérant, à deux occasions, en imputant à tort à celui-ci la responsabilité de l'annulation in extremis d'une mission internationale, ce qui l'avait placé dans une situation très embarrassante, et en laissant entendre de façon déplacée qu'il consacrait trop de temps à ses fonctions de membre du Comité exécutif de l'Association du personnel. S'agissant de M. D. B., l'enquête a notamment conclu que celui-ci usait régulièrement, à l'endroit des agents relevant de son autorité, d'un langage grossier et souvent offensant, qui avait pour effet de soumettre ceux-ci à un environnement de travail irrespectueux de leur dignité, et qu'il y avait d'ailleurs lieu de reprocher à M. S. de ne pas lui avoir ordonné de mettre fin à cette pratique inacceptable.

Il convient de souligner que les résultats de l'enquête en cause ont conduit, au demeurant, à l'infliction de sanctions disciplinaires à l'encontre des deux responsables concernés, qui ont fait l'objet d'un blâme, ce qui confirme que la matérialité et le caractère fautif de certains au moins des agissements incriminés ont bien été reconnus par le FIDA.

9. Dans ces conditions, c'est à tort que le Fonds a refusé d'accorder au requérant, qui a été victime des agissements en cause, la réparation des torts qui lui ont ainsi été occasionnés.

En vertu de la jurisprudence du Tribunal, une organisation internationale est en effet responsable, en application du principe selon lequel il lui incombe d'assurer aux membres de son personnel un environnement de travail sûr et sain, de l'ensemble des torts causés à un fonctionnaire par un de ses supérieurs hiérarchiques lorsque la victime subit un traitement portant atteinte à sa dignité (voir, par exemple, les jugements 1609, au considérant 16, 1875, au considérant 32, 2706, au considérant 5, ou 3170, au considérant 33).

Contrairement à ce que soutient le défendeur dans ses écritures, la circonstance que les deux supérieurs hiérarchiques du requérant aient été sanctionnés, en l'espèce, à raison des faits qui leur ont été reprochés à l'issue de l'enquête ne pouvait aucunement suffire à réparer les torts causés à l'intéressé. Dès lors que les conditions d'application de la jurisprudence précitée étaient sans nul doute réunies, et alors même que le requérant n'était d'ailleurs pas la seule victime de certains des agissements incriminés, il incombait à l'organisation d'attribuer à celui-ci, de ce chef, une indemnité pécuniaire. En s'y refusant, le Président du FIDA a commis une erreur de droit, qui constitue un vice supplémentaire entachant la décision attaquée.

10. L'illégalité de cette décision a, en elle-même, causé au requérant un préjudice moral, dont il y a lieu d'ordonner la réparation. Ce préjudice se trouve, en l'occurrence, notablement aggravé par la nature des irrégularités, censurées plus haut, ayant vicié les conditions d'examen du recours interne formé par l'intéressé, qui ont

substantiellement porté atteinte au droit de celui-ci au bénéfice d'une procédure équitable. En outre, le comportement des deux fonctionnaires mis en cause a, comme il vient d'être dit, occasionné au requérant des torts qui appellent, eux aussi, une légitime indemnisation. Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal estime qu'il sera fait une juste réparation de l'ensemble des préjudices ainsi subis par l'intéressé en allouant à celui-ci une indemnité de 30 000 euros.

11. Obtenant en grande partie satisfaction, le requérant a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 6 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Président du FIDA du 11 septembre 2015 est annulée.
2. Le FIDA versera au requérant une indemnité pour tort moral de 30 000 euros.
3. Le Fonds lui versera également la somme de 6 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 3 mai 2018, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 2018.

PATRICK FRYDMAN

FATOUmata DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ